

# Предизвиците во годишното планирање на ПВР

Краток документ за јавни политики

Февруари 2018

Автор: Марко Панковски

## Импресум

**Наслов:** Предизвиците во годишното планирање на ПВР

**Издавач:** Институт за демократија “Социетас Цивилис” – Скопје

**Автор:** Марко Панковски

**Лектура:** Винета Огненоска

**Дизајн и подготовка:** Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

[www.idscs.org.mk](http://www.idscs.org.mk)

## Дисклејмер

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија, во рамки на проектот **Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази**. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институт за демократија „Социетас цивилис“ и „Центар за економски анализи“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

## Вовед

Фазата на планирање е клучна за ефективно спроведување на јавните политики и за постигнување на позитивни ефекти во различните области на општественото, економското и политичкото живеење. Планирање на годишно ниво се прави и кога е во прашање и процесот на Проценка на влијание на регулатива (ПВР). Владата на Република *Македонија* секоја година, во координација со ресорните министерства, во рамки на својата годишна програма за работа ги определува потребите поврзани со регулирањето/дерегулирањето на одредена област и презема соодветни чекори. Врз основа на таа програма, секое министерство е обврзано во рок од 15 дена од усвојувањето на Годишната програма за работа на Владата на РМ (ГПРВРМ) да ги објави на Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР), годишните планови за спроведување на Проценка на влијание на регулатива (ПВР).<sup>1</sup> ГПРВРМ по правило е синхронизирана со стратешките планови на Владата на Република Македонија и ресорните министерства. Сепак, со одлуки и заклучоци на седниците на Владата, промени може да настанат за време на спроведувањето на самата програма.

И покрај ваквата обврска која постои за министерствата, постојат низа на отстапки кога се работи за практичната примена на годишното планирање за ПВР. Голем дел од министерствата воопшто не ги објавуваат годишните планови за ПВР, а дел од нив тоа го прават делумно. Воедно, роковите кои се предвидени во годишните планови често не се почитуваат.<sup>2</sup>

Оваа кратка студија на јавна политика има за цел да го разгледа процесот на годишно планирање на ПВР, нивото на отстапка од предвидените планови како и да ги разгледа причините и последиците од таквата состојба. На крајот од студијата понудени се препораки за подобрување на состојбите во делот на планирањето и имплементацијата на плановите за ПВР.

<sup>1</sup> Акти кои ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата. МИОА, септември 2013. Пристапено на: [http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti\\_PVR\\_1mk.pdf](http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf)

<sup>2</sup> Според податоци достапни на ЕНЕР. Детален преглед подолу во текстот.

## Годишно планирање на ПВР

Планирањето поврзано со имплементацијата на ПВР започнува во раната фаза од процесот на креирање на политики. За правилно спроведување на процесот на ПВР потребна е вертикална и хоризонтална конзистентност на сите нивоа на работа во Владата и министерствата.

Процесот за спроведување на ПВР е составен од три надополнувачки целини (фази):

1. Стратешко планирање;
2. Спроведување на ПВР;
3. Одлучување.<sup>3</sup>

Планирањето е дел од првата фаза (стратешко планирање) од процесот на ПВР. Доколку се утврди дека е потребна регулација во одредена сфера, во оваа фаза се изработува анализа на состојбите и влијанијата со што се иницира таа предлог регулација да стане дел од ГПРВРМ, а потоа и во годишниот план за спроведување на ПВР. Како таква, оваа фаза е клучна при спроведувањето на процесот на ПВР за следната година со што се овозможува да се определи кои ПВР извештаи е потребно да се изработат и колку што е можно да се предвиди динамиката во регулативата за претстојниот период. Од аспект на спроведувачите на ПВР, планирањето треба да ја подобри распределбата на потребните материјални и човекови ресурси. Од поставеноста во оваа фаза, природно зависат и останатите две фази во процесот на ПВР, почнувајќи од Известувањето за почеток на процесот за засегнатите страни, преку подготвувањето на нацрт законот до крајниот предлог извештај за ПВР и потпишувањето на предлог извештајот за ПВР од ресорниот министер. Третата фаза (одлучување) делумно го враќа процесот во политичкиот дел, бидејќи во оваа фаза се одлучува крајниот

<sup>3</sup> Акти кои ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата. МИОА, септември 2013. Пристапено на: [http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti\\_PVR\\_1mk.pdf](http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf)

исход на законското решение, односно дали истото ќе продолжи во владина и собраниска процедура.<sup>4</sup> Ваквата поставеност на фазите укажува дека ПВР процесот постојано се движи низ една оперативно-политичка динамика, а успешното планирање треба да го олесни неговото спроведување во еден таков контекст.

Во годишниот план за спроведување на ПВР, кој произлегува од годишното планирање, се содржат информации за назив на предлог законот, краток опис на проблемот, целта, месецот на поднесување на предлог Законот до Владата, временската рамка за ПВР, потребните човечки и финансиски ресурси, засегнатите страни кои ќе бидат вклучени и временската рамка во која ќе се спроведат консултациите.<sup>5</sup>

Годишниот план овозможува три клучни бенефити во целокупниот процес на ПВР. Прво, со годишниот план се овозможува **преглед** на предлозите на законите кои ќе се подготвуваат во текот на годината што претстои. Второ, се утврдува **динамиката** на подготвување на ПВР на наведените предлог закони со точни датуми кога ќе се одвива процесот. Финално, се дава увид за планираните начини на **вклучување на засегнатите страни**.<sup>6</sup> За вклучените во процесот на ПВР во државната администрација, планирањето им овозможува адекватно да ги планираат задачите поврзани со ПВР, што треба да се изработи во следната година и во кој период. Располагањето со таквите информации го подобрува управувањето и распределбата на обврските. Во однос на граѓанското општество, планирањето овозможува преглед преку кој граѓанските организации можат да интензивираат одредени активности доколку предвидена промена во регулативата и ПВР поврзана со неа е дел од нивниот делокруг на работа.

## Отстапувања од плановите како редовна пракса

За точно да се утврди до кое ниво Годишните планови за ПВР ја постигнуваат својата цел, потребно е да се разгледа нивото на нивното спроведување. Тоа би овозможило да се детектираат причините и последиците од евентуалното неспроведување или отстапување од годишните планови за ПВР. Во таа насока, во овој текст фокусот се става на степенот на отстапка помеѓу предвидените годишни планови за ПВР и реализираните ПВР. Отстапката може да се увиди преку низа на неконзистентности помеѓу планираното и оствареното.<sup>7</sup> За поточно утврдување на нивото на отстапување анализирано е спроведувањето на плановите за ПВР објавени на ЕНЕР во периодот 2014-2017.<sup>8</sup> Од една страна разгледани се објавените планови за ПВР, а од друга страна направен е увид во донесените прописи и разгледан е начинот на нивното спроведување. Ваквиот пристап е оправдан во претпоставката дека разликата помеѓу планираното и оствареното го покажува нивото на отстапка.

За 2014 година, годишни планови биле објавени само од страна на две министерства, Министерството за правда и Министерството за образование и наука од вкупно 15. Министерството за правда предвидело еден ПВР план за предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата. Министерството за образование во својот годишен план предвидело шест ПВР процеси.

<sup>4</sup> Прирачник за проценка на влијанието на регулативата. МИОА, октомври 2013. Пристапено на: [http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20PVR2\\_mk.pdf](http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf)

<sup>5</sup> Акти кои ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата. МИОА, септември 2013. Пристапено на: [http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti\\_PVR\\_1mk.pdf](http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf)

<sup>6</sup> Прирачник за засегнатите страни: Консултации во процесот на креирање на политики во Владата на Република Македонија. МИОА, февруари 2014. Пристапено на: [http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani\\_3.pdf](http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf)

<sup>7</sup> Како предмет на анализа се земени годишните планови и прописи објавени на ЕНЕР во периодот 2014-2017 година. Заклучоците во анализата се извлекуваат исклучиво од податоците достапни на ЕНЕР како единствен регистар на прописи.

<sup>8</sup> Со измените во Методологијата за ПВР во 2013 и значителното зголемување на функционалностите на ЕНЕР во 2014 година, 2014 година е земена како почетна точка во временска рамка на годишното ПВР планирањето.

За 2015 година, годишни планови поднеле пет министерства, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за правда (45 предвидени ПВР), Министерството за финансии (МФ) (9 предвидени ПВР), Министерството за образование и наука (8) и Министерството за животна средина и просторно планирање (2 предвидени ПВР процеси).

Во 2016 година, планови биле поднесени од четири министерства, односно Министерството за животна средина и просторно планирање (1 ПВР процес), Министерството за правда (2), Министерството за финансии (3) и Министерството за образование и наука (7 ПВР процеси).

Пет министерства поднеле годишни планови во 2017 година. Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство предвидени 20 планирани ПВР процеси, Министерството за здравство - 1, Министерство за финансии - 12, Министерството за образование и наука - 4 и Министерството за правда 8 предвидени ПВР за предлог закони.

Дополнително на тоа дека само дел од министерствата воопшто поднесуваат годишни планови, во случаите каде што истите се објавени на ЕНЕР,<sup>9</sup> постојат серија на неусогласености помеѓу годишните планови и фактичката состојба.

За подобра прегледност и поефикасно понатамошно адресирање, тие може да се поделат на три целини:

**Квантитативни отстапувања.** Кај овој тип на отстапувања се подразбира разликата во бројот на најавени ПВР во годишните планови на министерствата и бројот на предлог закони кои произлегле од министерствата и за кои е изработена ПВР.

**Временски отстапувања.** Покрај разликите во најавените и остварените бројки, каде што е спроведена ПВР постојат и разлики во делот на тоа во кој период се истите направени и дали тоа е во согласност со датумите предвидени во плановите.

**Отстапувања во тип на ПВР.** Во овој дел на отстапувања се подразбираат оние отстапки каде што има разлики во однос на типот и обемот на ПВР со реализираните ПВР, најчесто типот на консултираните засегнати страни.<sup>10</sup>

## Состојба во 2014

Во 2014 година, постои најмал број на објавени планови за ПВР од страна на министерствата. Од вкупните предвидени седум ПВР извештаи од две министерства (Министерството за образование и наука и Министерството за правда) изработени се ПВР извештаи за над 60 предлог закони од вкупно 10 министерства вклучувајќи ги и Министерството за образование и наука и Министерството за правда. Клучно е да се напомене дека објавените ПВР извештаи во голем дел не кореспондираат со предвидените во планови за ПВР, како во 2014 така и во останатите години, кои се предмет на анализата.

Од предлог законите поднесени од страна на Министерството за образование и наука, во годишниот план за ПВР се предвидени предлог измени и дополнувања за седум закони. Двете ПВР изработени за Законот за Бирото за развој на образованието и Законот за основање на Факултетот за информатички науки и компјутерско инженерство во состав на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, не се предвидени во годишниот план. Најголеми отстапки (по сите три карактеристики (квантитативни, временски и квалитет) можат да се забележат во планот за ПВР поврзан со Законите за измените и дополнувањата на Законите за основно, средно и високо образование. За илустрација, доколку се земат предвид измените и дополнувањата на Законот за високо образование, може да се увиди дека во годишниот план предвидено е една ПВР во декември 2014

<sup>9</sup> Годишен план за ПВР за 2014 година има објавено и од страна на МВР, но истиот не е дел од оваа анализа поради тоа што не е наведен во листата на официјални годишни планови достапни на ЕНЕР.

<sup>10</sup> Во анализата временските отстапувања и отстапувањата во тип на ПВР се разгледани само таму каде што веќе е изработена ПВР според планот. Така бројот на овие два типа на отстапувања секогаш е еднаков или помал од бројот на квантитативните отстапувања.

година за измените поврзани со усогласување со Законот за високообразовните установи, а изработена е ПВР за измените поврзани со воведувањето на државниот испит.

Дополнително, надвор од планот, во мај 2014, е објавена ПВР за измени поврзани со стручната литература на универзитетите. И двете ПВР, се произлезени како заклучок од седница на Влада и не се предвидени во годишниот план. Слична ситуација се повторува и кај Законот за средно образование и Законот за основно образование. Од аспект на временски отстапки, ПВР извештаи за Предлог закон за обука и испит на директор за основно и средно училиште, ученички дом и отворен граѓански универзитет за доживотно учење, Предлог законот за наставници во основните и средните училишта и Предлог на закон за Академија на наставници се направени во 2015 година.

Во однос на планот поднесен од страна на Министерството за правда, иако во годишниот план за ПВР најавени се измени и дополнувања на Законот за спречување на корупција<sup>11</sup>, ПВР се изработени за четири други закони, вклучувајќи три ПВР поврзани со измените за Кривичниот законик.

Табела 1: Отстапки во однос на план 2014

Година	2014	
	МП	МОН
Предвидени предлог закони и/или измени според план	1	6
Квантитативни отстапки	1	6
Временски отстапки	1	6
Отстапки во тип на ПВР	1	/

<sup>11</sup> Детален ПВР на Законот за измени и дополнувања на Законот за спречување на корупција се објавени во 2014, но тие реферираат на други измени поврзани со пријавување на корупција.

## Состојба во 2015 година

Во 2015 година, пет министерства поднеле годишни планови со значително поголем број на вкупно предвидени ПВР извештаи во споредба со 2014 година, вкупно 63. Според податоците на ЕНЕР во 2015 година, објавени се 53 предлог закони и измени на закони, од кои ПВР е изработен за 43 од нив. Исто така, 10 министерства<sup>12</sup> кои не објавиле годишни планови за 2015 објавиле вкупно 29 предлог закони во 2015 година со вкупно 24 изработени ПВР извештаи, што укажува дека повеќе од половина од вкупниот број на изработени ПВР објавени на ЕНЕР се изработени од министерства кои не објавиле годишни ПВР планови.

Ако се разгледаат министерствата кои поднеле годишни планови ќе може да се забележат низа на отстапки. Така, Министерството за труд и социјална политика планирало 45 ПВР извештаи поврзани со законски измени и дополнувања, а на ЕНЕР се објавени три ПВР за Законот за социјално претприемништво, како и за измени и дополнувања на Законот за работни односи и Законот за социјална заштита. Законот за социјално претприемништво не е предвиден во планот за ПВР. Министерството за финансии во својот годишен план на ЕНЕР предвидело ПВР извештаи за 30 предлог закони и законски измени за 2015 година,<sup>13</sup> а реализирало вкупно девет, кои не се предвидени во првичниот план. Предвидените ПВР процеси во годишниот план на МФ се без исклучок поврзани со усогласување со Законот за општа управна постапка, а со измените за кои е објавено известување и изработена ПВР на ЕНЕР се анализираат влијанијата на друг тип на измени, надвор од предвидените.

Отстапки во однос на годишниот план за ПВР и бројот и карактерот на реализираните ПВР се забележуваат и кај Министерството за образование и наука и тоа, најмногу во контекст на Законот за високо образование. Министерството за животна средина и просторно планирање, од две

<sup>12</sup> 10 министерства и Агенцијата за храна и ветеринарство.

<sup>13</sup> Треба да се напомене дека поголемиот дел од нив иако не се објавени на ЕНЕР со изработена ПВР, се предложени на гласање во Собранието на РМ во тековната година ([www.sobranie.mk/materijali.nsp.x](http://www.sobranie.mk/materijali.nsp.x)).



предвидени ПВР за 2015 година, квалитативно, но со временско отстапување во однос на планираното остварило една ПВР анализа за Законот изменување и дополнување на Законот за водите.

Во 2015 година Министерството за правда има најдобар сооднос во однос на планирањето на ПВР во споредба со другите министерства. Во четири од осум наврати ова министерство спровело ПВР во рамки на предвидените рокови и најавените промени во годишниот план.

Табела 2: Отстапки во однос на план 2015

Година	2015				
	МТ СП	МП	МФ	МОН	МЖ СПП
Предвидени предлог закони и/или измени според план	45	8	30	8	2
Квантитативни отстапки	43	4	30	8	1
Временски отстапки	2	1	/	/	1
Отстапки во тип на ПВР	0	0	/	/	0

## Состојба во 2016 година

Во 2016 година, четирите министерства кои поднеле годишни планови предвиделе 13 ПВР процеси. На ЕНЕР се објавени 17 предлог закони<sup>14</sup> и законски измени со вкупно 13 изработени ПВР извештаи, од кои осум се објавени од

само две од министерствата кои поднеле годишни планови (Министерството за финансии и Министерството за образование и наука) за ПВР извештаи на ЕНЕР. Останатите се објавени од Министерството за транспорт и врски и од Министерството за одбрана, кои пак, не поднеле годишни планови за ПВР. Од предлог законите предвидени од страна на Министерството за образование и наука за 2016 година, ПВР е објавена само за еден закон од предвидените седум<sup>15</sup> иако уште шест ПВР се изработени за закони кои не биле предвидени со планот. Од страна на Министерството за финансии, ПВР е објавена само за еден закон, Законот за лизинг иако во годишниот план предвидена е ПВР за три други законски решенија. Во спротивност на планираното, ПВР не е изработена за два закони предвидени во годишниот план на Министерството за правда и за еден закон предвиден во годишниот план за ПВР на Министерството за животна средина и просторно планирање. Во однос на спроведувањето на ГПРВРМ, во сите ПВР обрасци е наведено дека законските решенија не се дел од ГПРВРМ туку дека произлегуваат од заклучоци на седници на Влада.

Табела 3: Отстапки во однос на план 2016

Година	2016			
	МП	МФ	МОН	МЖ СПП
Предвидени предлог закони и/или измени според план	1	2	3	7
Квантитативни отстапки	1	2	8	6
Временски отстапки	/	/	/	1
Отстапки во тип на ПВР	/	/	/	1

<sup>14</sup> Пет од нив се објавени од страна на Агенцијата за храна и ветеринарство. За сите од нив се изработени ПВР извештаи.

<sup>15</sup> За еден од законите, Законот за изменување и дополнување на законот за иновациска дејност, нацрт ПВР извештај е објавен во јануари 2015 година.

## Состојба во 2017 година

Во 2017 година, пет министерства поднеле годишни планови за предвидени вкупно 45 ПВР извештаи. Сепак, во 2017 година, на ЕНЕР се објавени вкупно 113 прописи од кои 90 се проследени со извештај за ПВР. Иако само пет министерства објавиле годишни планови за ПВР за 2017 година, сепак вкупно 9 министерства објавиле прописи за 2017, иако за тоа немало објавен годишен план за ПВР. Од вкупниот број на објавени ПВР извештаи, министерствата кои објавиле годишни планови објавиле - 44 додека другите биле објавени од останатите 9 министерства и Агенцијата за храна и ветеринарство.

Министерството за здравство, во објавениот годишен план има најавено изработка на еден ПВР извештај за Закон за изменување и дополнување на законот за лекови и медицински средства. ПВР извештај за овој закон е објавен во различна временска рамка во август 2017, како што е првично предвидено со планот. Дополнително на планот, изработена е и ПВР за непредвидени измени во Законот за изменување и дополнување на Законот за здравствена заштита, по скратена постапка.

Во објавениот годишен план за ПВР, Министерството за финансии предвидело ПВР извештаи за 12 законски решенија. Сепак, на ЕНЕР се објавени 11 законски измени со 11 ПВР извештаи, од кои ниту една не е предвидена во годишниот план за ПВР.<sup>16</sup>

Министерството за образование и наука, во годишниот план за ПВР предвидува вкупно четири законски измени проследени со ПВР, од кои две за законите за основно и средно и две за законот за високо образование. Сепак, како што е случај и претходно, измените кои се најавени и за кои е изработена ПВР воопшто или во поголема мера не кореспондираат со најавените измени во годишниот план, како од аспект на содржина на измените така и од аспект на временската рамка на предвидениот ПВР процес.

Во својот годишен план за ПВР, Министерството за правда предвидува вкупно осум промени во регулативата. Во 2017 година, ова министерство објавува 14 прописи на ЕНЕР со изработени вкупно 13 ПВР извештаи за нив. Три од овие прописи се преклопуваат со најавените во годишниот план за ПВР.<sup>17</sup>

За крај, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство во својот годишен план за ПВР за 2017 најавува 19 прописи. Заклучно со 2017 година, од страна на ова министерство објавени се 13 прописи за кои се изработени исто толков број на ПВР извештаи. Од нив, сите 13 се предвидени во годишниот план, а во поголемиот број на случаи испочитуван е и рокот на објава со првично предвидениот план за ПВР.<sup>18</sup>

Табела 4: Отстапки во однос на план 2017

Година	2015				
	МЗ ШВ	МЗ	МФ	МОН	МП
Предвидени предлог закони и/или измени според план	19	1	12	4	8
Квантитативни отстапки	7	0	12	4	5
Временски отстапки	2	1	/	/	2
Отстапки во тип на ПВР	3	1	/	/	2

<sup>16</sup> Законот за изменување и дополнување на Законот за персоналниот данок на доход е наведен дека произлегува од НПАА.

<sup>17</sup> Предлог на Закон за Законот за изменување и дополнување на Законот за бесплатна правна помош, Предлог на Закон за Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на личните податоци и Предлог на Закон за Законот за изменување и дополнување на Законот јавното обвинителство.

<sup>18</sup> Според достапните податоци, дел од предвидените ПВР извештаи излегуваат од рамката на 2017 година (пр. Законот за изменување и дополнување на Законот за земјоделски и рурален развој).



Во сите години на разгледување постојат големи разлики по основ на сите три критериуми. Квантитативни разлики, односно разлики помеѓу бројот и темата на предвидените и реализираните ПВР процеси за предлог закони се евидентирани кај сите министерства, без исклучок. Дополнително, во однос на временски разлики, таму каде што се спроведени ПВР процеси, ретки се случаите каде што истите биле спроведени во рамки на предвидениот месец. Напротив, се работи за отстапки од повеќе месеци како порано, така и подоцна од најавеното. Финално, иако ретко, отстапки постојат и во однос на карактерот на ПВР во делот на типот на консултации, во случаите каде што истите се реализирани.

Ваквата ситуација укажува на сериозни отстапки помеѓу годишните планови за ПВР и реализираните постапки, што го става под знак прашалник целокупниот капацитет за планирање во процесот на ПВР.

## Последици од неефикасното планирање на ПВР

Имајќи ги предвид придобивките од информациите содржани во Годишниот план, неефикасното планирање на ПВР и нередовното спроведување на годишните планови предизвикува низа на последици поврзани со процесот на ПВР и е во спротивност со целите на самиот процес. Последиците од неефикасното планирање на ПВР може да се групираат во три поголеми групи:

**Прво**, намалување на можноста на вклучување на чинители во процесот на ПВР. Таквата неизвесност е поврзана и со квалитетот на вклучувањето на чинителите во ПВР бидејќи е отежната можноста навремено да го планираат својот придонес кон дебатата дополнето и на така краткиот рок за консултации од 20 дена. Несигурноста и честите промени влијаат на засегнатите субјекти, вклучувајќи го и приватниот сектор, бидејќи им се оневозможува адекватно да ги пресретнат предвидените промени во регулативата, а со тоа да ја изградат својата позиција во однос на промената во најава.

**Второ**, непотребни трошоци внатре во самите институции. Честите промени и слабото планирање директно се поврзани со дополнителни трошоци, така што се создава дополнителен товар на државните буџети.

**Трето**, неможноста за вклучување на чинителите и дополнителните трошоци во услови на ограничени ресурси, влијаат директно врз квалитетот на ПВР извештаите и целокупниот процес на креирање на политики.

## Потенцијални причини за ниското ниво на ПВР планирање

Според достапните податоци, може релативно јасно да се увиди проблемот со планирањето во процесот на ПВР. Сите министерства кои објавиле годишни планови за ПВР се соочиле со предизвици при нивното спроведување во пракса како од аспект на бројот на спроведени ПВР извештаи, почитувањето на временската рамка, но и нивниот квалитет и тип на консултативен процес кон надворешните страни.

Дополнително на нецелосното спроведување на плановите за ПВР, проблем е и тоа што поголемиот дел од министерствата воопшто не ги објавуваат своите годишни планови, со тоа прекршувајќи низа на одредби, најексплицитно член 7 од Деловникот за работа на Владата на Република Македонија<sup>19</sup> и член 6 од Упатството на Владата на Република Македонија во работата на министерствата во процесот на спроведување проценка на влијание на регулативата.<sup>20</sup>

Прашањето што се поставува во оваа фаза е поврзано со причините за ваквата ситуација и какви се последиците кои оваа ситуација ги наметнува.

Имајќи ја предвид комплексноста на **причините** и нивната испреплетеност, за подобра прегледност тие може да се поделат во три групи:

<sup>19</sup> Службен весник на РМ, бр. 36/2008

<sup>20</sup> Службен весник на РМ, бр. 106/2013

- (1) Нестабилна политичка состојба;
- (2) Административен капацитет и оперативни процедури;
- (3) Политичка волја.

Прво, хроничната политичка неизвесност доведе до чести ад хок решенија произлезени од проблеми директно поврзани со нестабилната политичка ситуација во земјата во изминатиот период. Честите изборни циклуси го отежнуваат планирањето и го зголемуваат притисокот врз владата и врз Собранието за донесување на ад хок регулативи поврзани со политичкиот контекст и краткорочни интереси.

Ваквите процеси оневозможуваат стабилна динамика на легислативни промени која во услови на политичка нестабилност се определува не според стратешки документи и годишен планови туку според ад-хок побарувања и потреби поврзани како со внатрешните политички потреби, така и со интегративниот процес на земјата и циклусите на извештаите од Европската комисија и крајната препорака за почеток на преговори. Индикативно за таков на тип на поместување е планот 3-6-9 кој предвидува низа на законски измени во многу тесен временски период кои не беа во согласност со годишниот план за ПВР за 2017 и поради кои се направи измена во ГПВРМ. Реформските процеси произлезени од Итните реформски приоритети и Планот 3-6-9 се во насока на отворање на преговорите и доближување на земјата кон ЕУ, но утврдената динамика на нивното спроведување често не е во согласност со ГПРВРМ, а со тоа и со годишните ПВР планови на министерствата.

Второ, иако тематски синхронизирани, тие отстапуваат и од предвидената динамика од Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2016-2018 (НПАА). Во таа насока, постои потреба од усогласување на реформските активности со НПАА имајќи го предвид вонредниот карактер на Планот 3-6-9.<sup>21</sup> Со оглед на тоа дека планирањето во суштина подразбира одредено ниво на стабилност, политичката нестабилност во *Македонија* во изминатиот период претставуваше важен фактор во спроведувањето на владината програма, а со тоа и на плановите за ПВР. Континуираната политичка нестабилност речиси и да го

направи било кое долгорочно планирање невозможно. За тоа укажува ниското ниво на имплементација на ГПРВРМ и НПАА. На пример, ако се разгледаат прописите објавени на ЕНЕР за кои е изработена ПВР, може да се увиди дека само мал фрагмент од нив се извлечени од ГПРВРМ и НПАА, а повеќето произлегуваат како заклучоци на седници на Владата. Праксата на подготвување и доставување на закони и законски измени кои не се планирани во ГВРПМ и НПАА, а произлегуваат како резултат на заклучоци на Влада е потврдена и од страна МИОА во стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022. Конкретно за НПАА, во стратегијата се констатира дека во периодот помеѓу 2014 и 2016 година од 1070 усвоени закони од страна на осмиот парламентарен состав на Собранието, само 64 (5,9%) произлегле од НПАА.<sup>22</sup> Сосема очекувано, ваквата ситуација се рефлектира и врз целокупниот процес на годишно планирање на ПВР.

Проблемите со планирањето на ПВР се дел од поголема слика на проблеми поврзани со механизмите на планирање во носењето на политиките.<sup>23</sup> Тука е важно да се напомене улогата на Генералниот секретаријат при Владата кој го координира стратешкото планирање, но и спроведувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република *Македонија* (ГПРВРМ).

На оперативно ниво, дополнителен проблем кој може да се посочи е доцното усвојување на ГПРВРМ. Често Владата на Република *Македонија* ја усвојува програмата во јануари или февруари во тековната година со што се создава вакуум во овие месеци што ефективно резултира со недостапност на ПВР планови за првите два месеци од годината во кои притоа се донесуваат голем број на законски решенија.

<sup>21</sup> Трка на 3, 6 и 9 со пречки. Набљудување на спроведување на првите три месеци од Планот 3-6-9. КАС и ИДСЦС, Ноември 2017. Пристапено на: <http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/11/izveshtaj-3-6-9-mk-web-1.pdf>

<sup>22</sup> Нацрт Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022. МИОА, Скопје, декември 2017. Пристапено на: [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Draft\\_SRJA\\_2018-2022\\_16122017\\_final\\_mk.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Draft_SRJA_2018-2022_16122017_final_mk.pdf)

<sup>23</sup> Нацрт Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022. МИОА, Скопје, декември 2017. Пристапено на: [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Draft\\_SRJA\\_2018-2022\\_16122017\\_final\\_mk.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Draft_SRJA_2018-2022_16122017_final_mk.pdf)

Оперативните капацитети на администрацијата за секторско и мулти-секторско планирање се, исто така, под знак прашалник. Тоа е нотирано во низа на извештаи објавени како од страна на институциите, од граѓанските организации, така и од Европската комисија.<sup>24</sup> Зајакнувањето на општиот капацитет на планирање во администрацијата, очекувано би ги зголемило и капацитетите на планирање во делот на ПВР.

Исто така, имајќи предвид дека 72% од вработените во државниот сектор се изјасниле дека воопшто не слушнале за ПВР<sup>25</sup>, дополнително се отежнува распределбата на ресурси за ПВР внатре во државната администрација и нивните очекувања во однос на важноста на планирањето на ПВР и ПВР во целина.

Финално, како важен фактор треба да се посочи и политичката волја. Уште од процесот на стратешко планирање, поддршката и запознаеноста на министерско ниво е клучен предуслов за успешно спроведување и следење на стратешкиот план. Истата поставеност е важна и за планирањето на ПВР. Политичката волја пренесена во управувачките структури во министерствата и секторите за ПВР, исто така, силно влијае и на квалитетот на самите ПВР извештаи имајќи ја предвид потребата од рационализирање на достапните човекови и материјални ресурси за ПВР.<sup>26</sup>

## Заклучоци и препораки

Теоретски гледано, може да се повлече знак на равенство помеѓу ресурсите на одреден субјект (политички, економски, административни) со неговите капацитети за долгорочно планирање. Природата на активностите предвидени во раните фази, како што е процесот на годишно планирање на ПВР носат низа на предизвици во голем дел поврзани со процеси надвор од оперативните капацитети на администрацијата. Иако планирањето е поврзано со нивото на капацитети, сепак имплементацијата често зависи од политичка волја, но и непредвидени политички процеси кои влијаат врз имплементацијата, динамиката и квалитетот на планираните процеси. Чести промени во краткорочните приоритети влијаат врз можноста за планирање и врз работата на администрацијата бидејќи ги оптоваруваат нејзините капацитети.

Со оглед на увидените недостатоци на процесот на планирање на ПВР, но и важноста и потенцијалот на истиот, се нуди следниов сет на препораки кон Владата на Република Македонија, министерствата и надлежните предлагачи, како и кон МИОА како надлежно министерство за процесот на ПВР.

<sup>24</sup> The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report. European Commission, Brussels. Пристапено на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf) (стр. 10)

<sup>25</sup> „Јавноста како сведок и учесник во создавањето на законите: Извештај од теренска анкета за перцепциите на јавноста за процесот на проценка на влијание на регулативата“. ИДСЦС, Ноември 2017. Пристапено на: <http://idsccs.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/Јавноста-сведок-и-учесник-во.pdf>

<sup>26</sup> За повеќе детали во однос на потребните ресурси за спроведување на ПВР, види: Горан Ковачев „Анализа на трошоците на процесот на проценка на влијание на регулатива“. ИДСЦС и ЦЕА, ноември 2017.

## Препораки кон Владата на Република Македонија, министерствата и надлежните регулаторни тела и институции:

**Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија да се донесува најмалку 45 дена пред почетокот на новата календарска година.**

Тоа ќе овозможи навремено информирање на сите заинтересирани чинители за предвидените законски измени и вклучување во процесот на ПВР, како и потемелни извештаи.

**Минимализирање на степенот на отстапки од ГПРВМ и годишните планови за ПВР од страна на министерствата особено за закони кои не се дел од итните реформски приоритети.**

Да се избегнуваат отстапки во предвидената динамика, квалитет и ниво на консултација со посебен акцент на избегнување на промени доколку се работи за подетална и поопсежна ПВР.

**Зголемување на координацијата помеѓу ВРМ и Собранието на РМ** во насока на минимизирање на можностите за промена на подносителите на идентично законско решение со што се влијае врз имплементацијата на плановите за ПВР.

**Надградба на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија во членовите 20 и 67-в** за дополнително зголемување и прецизирање на надлежностите на Генералниот секретар во процесот на изработка, координација, имплементација и следење на министерствата при изработка на извештаи за ПВР.

**Избегнување на праксата за поднесување на предлог закони по скратена постапка** имајќи предвид дека тоа негативно влијае врз процесот на планирање и евалуација. Носењето регулативи по скратената постапка од редовна пракса треба да прерасне во инцидентен метод.

## Препораки до МИОА:

**Создавање на механизам и правно опкружување за побрзо надградување на годишните планови** од страна на министерствата кои ќе ја рефлектираат реалната ситуација и краткорочната динамика на донесување на законски решенија. Ова би значело олеснување на процедурата за надградба на годишните планови за ПВР без притоа да се прави ревизија на ГПРВМ.

**Воспоставување на механизам за мониторинг** на спроведувањето на годишните планови од страна на МИОА и објавување на годишни извештаи. Ваквиот мониторинг ќе овозможи подобро следење на планирањето, спроведувањето и предвидените отстапки. Покрај подобрената транспарентност, следењето би овозможило подобро детектирање на стандардните отстапки и причините за тоа во насока на нивно адресирање.

**Воспоставување на база на заинтересирани чинители** кои ќе бидат континуирано информирани за промените и отстапките од годишните планови за ПВР. Покрај поголема транспарентност, тоа ќе овозможи и навремено информирање и подобра подготвеност на чинителите во консултацискиот процес. Дополнително, ваквиот механизам има потенцијал да ја интензивира активноста на чинителите при консултациите на ЕНЕР.

**Зголемување на познавањето на државните службеници за ПВР** и предностите кои произлегуваат од таков процес со што би создало подобра основа и мотивација за поефикасно спроведување на ПВР во иднина.

# Предизвиците во годишното планирање на ПВР

Краток документ за јавни политики

—  
Февруари 2018

Автор: Марко Панковски



Институт за демократија  
Социетас цивилис - Скопје



Проектот "ПВР во сенка" е финансиран од Европската Унија.